

CAPÍTULO 3: REFORMAS ECONÓMICAS Y FORMAS DE PROPIEDAD EN CHINA

Durante las reformas económicas de los últimos treinta años, China adoptó una gran gama de políticas diseñadas para incrementar su capacidad tecnológica y fomentar el crecimiento industrial. Como ideológicamente no era posible implementarlas a través de empresas privadas, lo hizo creando un híbrido: las empresas no-estatales o *minying qiye*.

El proceso de crear empresas no-estatales como medio para fomentar el desarrollo tecnológico ha sido variado y adaptado a las condiciones regionales. Sin embargo, este proceso fue ayudado a nivel nacional por dos políticas: la descentralización de la autoridad para administrar empresas y centros de investigación, desarrollo y producción a los niveles locales; y la creación de empresas derivadas con un sistema híbrido de propiedad. El gobierno, impedido de implementar la filosofía de mercado, creó la categoría de *minying qiye*, pero nunca realmente definió sus particularidades, y usualmente llegó a incluir a empresas estatales, colectivas, individuales e incluso algunas privadas. (Segal 2003)

Las empresas *minying* han tenido resultados mixtos, pero han logrado en conjunto el objetivo de crear un núcleo innovador de tecnología en China. Los resultados han variado dependiendo de las políticas gubernamentales en cuanto a inversión, regulación de derechos de propiedad y supervisión oficial.

Las empresas estatales antes de las reformas aportaban el grueso de los insumos industriales y las aportaciones fiscales para el Estado, sin embargo, la economía china cambió. La aportación de la producción industrial de las empresas estatales descendió paulatinamente de 78% en 1978 a 35% en 1995. Ya en 2001, tal aportación era de sólo 20%. El empleo y el Factor de Productividad Total⁴⁴ han crecido mucho más en el sector no-estatal.

En el centro de esta ola de cambios estuvieron las EPAs rurales que fabricaban primero productos para el mercado interno y luego evolucionaron hacia todo el mercado nacional y la exportación. Estas pequeñas pero flexibles empresas con una orientación de mercado fueron uno de los principales motores del crecimiento chino en los últimos treinta años.

En esta investigación estamos tratando de comprender el desarrollo chino en las últimas décadas a partir del debate internacional que busca explicar las fuentes del crecimiento a largo plazo. El debate es intenso y existe una forma

⁴⁴ *Total Factor Productivity*: cualquier variable o efecto que incide en la producción total y que no es causada por los insumos o la productividad - clima, adelantos tecnológicos, eficiencia-

interesante e innovadora de verlo, el cual se origina en el institucionalismo y se materializa en el concepto de instituciones transicionales.

La hipótesis de este proyecto es que la propiedad en todas sus manifestaciones –administrativas, legales, funcionales- fungió como una institución transicional en el período que comenzó con las reformas económicas de 1978 y sigue manifestándose hoy en día. Sostengo entonces, bajo esta hipótesis, que los particulares sistemas de propiedad implementados en las empresas chinas permitieron la creación y crecimiento a escala global de varias empresas chinas, lo que a su vez influyó en el desarrollo socioeconómico y territorial del país. La hipótesis argumenta también que la diversidad existente en la propiedad en China ha permitido un desarrollo orgánico y más flexible que el de otros países.

La cuestión de la propiedad bien definida es una pregunta y preocupación de la economía ortodoxa, pero al parecer irrelevante en el entorno chino, que contrasta con los fundamentos del institucionalismo y de la lógica occidental. La propiedad como una institución transicional pareciera tener motivaciones de carácter económicamente coyuntural y estructuralmente culturales y políticas, dando pie a que su efectividad esté relacionada más a su capacidad de flexibilidad y experimentación que a su definición teórica.

Contrario a la teoría neoclásica, la evidencia de algunos tipos de propiedad en las empresas chinas –como las empresas con un sistema cooperativo accionario o las empresas derivadas- han facilitado la transferencia de recursos humanos, de capital y tecnológicos del sector estatal al ámbito más dinámico de las asociaciones y las actividades privadas. A su vez, han incentivado el desarrollo emprendedor al reducir los niveles de riesgo que implica el iniciar un nuevo negocio y han reducido los costos iniciales, incrementado el nivel de competencia en la economía y contribuido a la disminución de las restricciones presupuestales duras, entre otros retos económicos de las reformas de mercado.

Las EPAs y otras formas de propiedad comenzaron a demostrar el potencial de los incentivos del mercado para el establecimiento de una base industrial pujante, a pesar de los riesgos internos que representaba el incierto contexto institucional. Si le agregamos las políticas depredadoras que algunas agencias gubernamentales y autoridades aplicaban a las empresas exitosas, podremos entender el porqué de la evolución de las formas de propiedad en China. Si bien se podría pensar que esta evolución obedeció simplemente a principios de preservación –de la empresa, del empleo y del capital invertido-, es justo afirmar que el mismo gobierno fue el que al parecer incentivó el lanzamiento de emprendimientos fuera del ámbito estrictamente estatal, y que las adecuaciones institucionales informales fueron un reflejo de una política estratégica que buscaba mejorar la economía en su totalidad.

El éxito de estas empresas comunitarias dependía de aspectos como la liberalización gradual de los precios y de la producción y el anonimato de las transacciones comerciales que reducían el riesgo de exportación y del federalismo fiscal (Qian, 2003). Sin embargo, el crecimiento de las empresas comunitarias se desaceleró en la década de 1990 al intensificarse la liberalización y la apertura de la economía china. La inquietud derivada del subempleo se tradujo en una constante liberalización de las normas que regulaban la formación de estas empresas, que a su vez comenzaron a avanzar hacia formas más complejas de propiedad, gracias a su conversión en cooperativas de acciones o a su transformación en empresas privadas o incluso conjuntas.

Sin restar importancia a todo el conjunto de instituciones transicionales y sus efectos positivos en la construcción de una economía, el analizar específicamente las formas de propiedad en China nos permitirá adentrarnos en las cuestiones centrales del desarrollo de las empresas, entender las motivaciones de las personas que las fundan, y las interacciones existentes entre el Estado y el aparato productivo y empresarial. Este proceso es todavía más interesante a la luz de la revolución ideológica que representa moverse de una economía planificada a una economía centralizada, y sus implicaciones macro y microeconómicas.

Habiendo entendido nuestro objetivo final e hipótesis a probar, y determinado el foco conceptual que regirá nuestro análisis –basado en una visión política de la Economía Institucional que se concentra en la transicionalidad de las instituciones-, además de haber repasado una serie de factores –culturales, sociales y políticos- que influyeron en el crecimiento económico y las decisiones gubernamentales en China a partir de los 70 y 80, nos adentramos a revisar el proceso de reformas económicas para luego analizar las formas de propiedad resultantes y su impacto en la economía y las empresas, y así finalmente estudiar las reformas específicas al sistema de derechos de propiedad, como introducción al capítulo 4, donde se estudiarán los casos de algunas empresas tecnológicas que operan a nivel nacional y global con una estructura de propiedad difusa.

Este capítulo es muy importante, porque abre paso a entender los fundamentos ideológicos, legales y administrativos que influyeron en la creación de riqueza a través de la aparición de empresas, así como las implicaciones del cambio en la lógica económica del país. De manera global, este capítulo revelará que el proceso de reforma chino fue un interesante experimento económico de desarrollo institucional y económico.

3.1 EL ESTABLECIMIENTO DEL SISTEMA ECONÓMICO DE PLANEACIÓN CENTRAL

3.1.1 La economía central planificada

Después de la victoria del comunismo, el Partido Comunista Chino, liderado por Mao Tse Tung (1893-1976), buscó establecer una nueva sociedad democrática bajo la dictadura conjunta de todas las clases revolucionarias de China. De acuerdo a su ensayo de 1940 *Sobre la Nueva Democracia*, Mao decía que la base económica para esta nueva sociedad democrática sería un sistema mixto donde los capitalistas privados no dominarían la vida de las personas, en conjunto con el principio de la regulación del capital⁴⁵ que implicaba el hecho de que los grandes bancos serían controlados por el Estado.

En 1945, el reporte de Mao ante el 7º Congreso Nacional del PCC –*Sobre la Coalición Gubernamental*- desarrolló los puntos del ensayo de 1940. Este nuevo ensayo afirmaba que el capitalismo debería tener un saludable espacio para su crecimiento.

*Mucha gente no logra entender que más que temer al capitalismo, el comunismo va en contra de la opresión del imperialismo extranjero y el feudalismo nacional. Estos objetivos son indetenibles y beneficiarán tanto al proletariado como a la burguesía, incluso más a los primeros. No es el capitalismo nacional, sino el imperialismo y el feudalismo los que son hoy superfluos en China. De hecho el país tiene muy poco capitalismo...*⁴⁶

El reporte finalizaba afirmando la necesidad de desarrollar el capitalismo a gran escala y detener el despotismo.

Al ser oficialmente fundada la República Popular de China –RPC-, la reunión ampliada del Comité Central del Partido Comunista Chino –CCPCC- en 1948 y la Segunda Plenaria de ese mismo Comité en 1949, reiteraron los planes de construir un nuevo sistema económico-político y consideraron la mejor manera de lidiar con la burguesía nacional. Según estimaciones de Mao, la transformación total y el ataque al capitalismo radical deberían desplegarse

⁴⁵ Este principio se delineó en el Manifiesto del Primer Congreso Nacional del Kuomintang, que declaraba que "empresas como bancos, vías férreas y aerolíneas, ya sean chinas o extranjeras, que sean de carácter monopolista y muy grandes como para ser administradas de manera privada, deben ser propiedad del Estado, para que el capital privado no domine la vida de las personas"

⁴⁶ Mao Zedong, "Report to the Second Plenary Session of the Seventh Central Committee of the Communist Party of China (Zai Zhongguo Gongchandang Di Qi Jie Zhongyang Weiyuanhui Di Er Ci Quantu Huiyi Shang de baogao), marzo 5, 1949; *Selected Works of Mao Zedong (Mao Zedong xuanji), The Four-in-One Edition*, Beijing: People's Publishing House, 1966: 1425-1440.

después de un período de colaboración con la burguesía, tal vez de diez a quince años.

Poco después del nacimiento de la RPC y con la guerra de Corea en ciernes, Liu Shaoqi⁴⁷ (1898-1969) y otros líderes decidieron que las medidas que acotaran al capitalismo no serían tomadas apresuradamente. El mismo Mao recomendaba *no tirar en todas direcciones ni hacer demasiados enemigos a la vez*⁴⁸.

Sin embargo, la actitud cambió. En 1952, cuando la revolución agraria y la guerra de Corea llegaban a su fin, Mao rectificó y veía la contradicción entre trabajadores y burgueses como la principal paradoja en China, según documentos de julio de ese año. El 24 de septiembre de 1952, en la reunión del Secretariado del CCPCC, Mao propuso que la transición al socialismo se hiciera de inmediato y se terminara en máximo diez años, en lugar de ser ese el tiempo de espera, como se había propuesto antes. El 15 de junio de 1953 se estableció la línea oficial del cambio de régimen, priorizando la *eliminación de la burguesía, el capital industrial y el comercio*⁴⁹.

El 15 de octubre de 1953, en pláticas con Chen Boda⁵⁰ (1904-1989) y Liao Luyan⁵¹ (1913-1972), Mao indicó que la esencia de la línea oficial de transición era encontrar *la solución al problema de la propiedad*, expandiendo la propiedad estatal y mutando la privada a colectiva o estatal. *Sólo así las fuerzas productivas se expandirían y la industrialización del país se lograría*⁵².

Aunque el plan consideraba la transición de diez a quince años, en sólo tres se logró la eliminación de las granjas individuales y de la industria y comercio privados para convertirlos en propiedad estatal o colectiva en su mayoría. Este logro fue mayúsculo, considerando que la economía china antes de 1949 era

⁴⁷ Uno de los principales líderes en el partido y en la estructura del gobierno, electo vicepresidente del Comité Central del Partido Comunista en 1956, Presidente de la República dos veces en 1959 y 1965, y perseguido a muerte durante la Revolución Cultural.

⁴⁸ Mao Zedong, "Don't Hit Out In All directions (Buyao simianchujì), junio 6, 1950, *Selected Works of Mao Zedong (Mao Zedong xuanji)*, Vol. 5, Beijing: People's Publishing House, 1977: 21-24. Su comentario fue táctico, ya que la reforma agraria—organización de agricultores en cooperativas—no había terminado de desplegarse en el país. Sin tener el apoyo firme de la fuerza laboral agrícola, comenzar a dismantelar la burguesía hubiera representado una amenaza para el régimen.

⁴⁹ Mao Zedong, "The Contradiction between the Working Class and the Bourgeoisie Is the Principal Contradiction in China (Xian jieduan guonei de zhuyao maodun), junio 1952, *Collected Works of Mao Zedong (Mao Zedong wenji)*, Vol. 6, Beijing: People's Publishing House, 1999: 231.

⁵⁰ Anterior Secretario Político de Mao, Vice Director del Departamento de Trabajo Rural en el Comité Central, y Editor en Jefe del documento de difusión *Hongqi*—bandera roja—. Encabezaba el notorio Grupo de la Revolución Cultural en el Comité Central.

⁵¹ En ese entonces Vice Director del Departamento de Trabajo Rural en el Comité Central, luego Ministro de Agricultura, y perseguido a muerte en la Revolución Cultural.

⁵² Mao Zedong, "Two Talks on Mutual Aid and Cooperation in Agriculture (Guanyu nongye huzhu hezuo de liang ci tanhua), octubre y noviembre 1953, *Collected Works of Mao Zedong (Mao Zedong wenji)*, Vol. 6, Beijing: People's Publishing House, 1999: 298-301.

dominada por el sector privado, ya que dos terceras partes de toda la producción industrial y 85% de las ventas al menudeo provenían de este sector.

3.1.2 Los primeros ajustes al sistema socialista chino

Los líderes del PCC evaluaron los alcances del Primer Plan Quinquenal en 1956 en preparación para el 8° Congreso Nacional. El análisis concluyó que si bien el sistema tenía varios defectos, contaba con la ventaja de poder comandar la economía mediante una intensa movilización de recursos para concentrarlos en proyectos específicos de industrialización con un enfoque en el crecimiento de la industria pesada y militar.

Mao Tse Tung, por su parte, también analizaba los primeros resultados de la transformación político-económica del país a través de un discurso –*Sobre las diez relaciones principales*-. Él creía que el principal defecto del sistema era la sobrecentralización de la autoridad, con poca flexibilidad y exceso de controles. Por lo tanto, la medida fundamental de la primera reforma socialista, hecha en 1958, delegaba poder administrativo a los gobiernos y empresas de nivel provincial y local.

Para Mao, esas diez relaciones principales eran:

- Industria pesada vs industria ligera y agricultura. La inversión en estos dos rubros debe incrementarse.
- Industria en zonas costeras vs en el interior. En tiempos de paz, China debe promover la industria en zonas costeras.
- Desarrollo económico vs desarrollo militar. Los gastos administrativos y militares deben reducirse.
- El Estado, unidades de producción y trabajadores. Deben protegerse los intereses de las tres partes.
- Autoridades centrales vs locales. China debe darle autonomía a las localidades para aprovechar su iniciativa.
- Nacionalidad Han vs otras etnias. Es necesario combatir el nacionalismo al interior de todas las etnias.
- Afiliados al Partido vs otras corrientes políticas. Debe haber coexistencia y supervisión mutua entre el Partido y otras asociaciones políticas.
- Revolucionarios vs contrarrevolucionarios. Estos últimos deben ser *transformados* para hacer de lo negativo algo positivo.
- Bien vs mal. *Aprender de errores pasados para no cometerlos en el futuro* y *Curar la enfermedad para salvar al paciente* deben ser los principios aplicados a los camaradas que se han equivocado.

- China vs otros países. China debe aprender de otros países, pero con un ojo crítico y analítico, sin precipitarse. No debe copiar todo indiscriminadamente ni trasplantarlo mecánicamente.⁵³

De hecho, buena parte de la estrategia reformadora del PCC a partir de 1978 parece coincidir con algunos de estos lineamientos de política.

3.1.3 Implementación de la política de descentralización administrativa

El 11 de abril de 1958, el CCPCC y el Consejo de Estado emitieron las *Provisiones sobre Transferir el Control de las Empresas Industriales* que estipulaban que salvo un pequeño grupo de empresas importantes, especiales o experimentales, todas las pertenecientes a Ministerios o el mismo Consejo de Estado deberían ser transferidas a los gobiernos locales.

El 2 de junio de ese mismo año, el CCPCC urgió a los Ministerios del Consejo de Estado a completar la transferencia del control de las empresas a más tardar el 15 de junio. Así, 88% de las empresas e instituciones públicas fueron transferidas a gobiernos locales e incluso a comunidades y distritos. Estos gobiernos locales recibieron entusiastas el llamado de Mao para dar el *Gran Salto Adelante y sobrepasar a Gran Bretaña en tres años y a Estados Unidos en diez*⁵⁴ mediante el ejercicio pleno de la nueva autonomía sobre las empresas. Este ímpetu hizo que se invirtieran recursos escasos en la construcción de grandes proyectos y se movilizaran agricultores a labores industriales, bajo metas imposibles de cumplir, descuidando la producción agrícola y distorsionando la industrial. En este período había 1,589 grandes y medianos proyectos, más que la suma de todos los proyectos considerados en el Primer Plan Quinquenal (1953-1957). La inversión en activos fijos se incrementó de RMB 14.33 miles de millones en 1957 a RMB 38.87 miles de millones en 1960, para un total de RMB 100.74 miles de millones, 71% más que el total de lo invertido en el Primer Plan Quinquenal. En cuanto a empleados, las empresas gubernamentales incrementaron su nómina de 24.51 millones al final de 1957 a 45.32 millones de personas a finales de 1958, un aumento de 20.81 millones - 84.9%. Para finales de 1960, había en total 59.69 millones de empleados en empresas estatales. (Taihe 1984)

⁵³ Compilado de Mao Zedong, "On the Ten Major Relationships (Lun shi da guanxi), abril 25, 1956;" *Selected Works of Mao Zedong (Mao Zedong xuanji)*, Vol. 5, Beijing: People's Publishing House, 1977; Bo Yibo, *Review of Some Important Decisions and Events (Ruogan zhongda juece yu shijian de huigu)*, Vol. 1, Beijing: The Central Party School Publishing House, 1991.

⁵⁴ Bo Yibo, *Review of Some Important Decisions and Events (Ruogan zhongda juece yu shijian de huigu)*, Vol. 2, Beijing: The Central Party School Publishing House, 1993: 702.

3.2 NACIONALIZACIÓN DE LAS EMPRESAS Y REFORMAS POSTERIORES

Debido a la gran variedad de tecnologías de producción y al débil sistema contable, los planificadores de las recién nacionalizadas empresas actuaban con muy poca información. Como resultado, los objetivos de producción fijados por las instancias gubernamentales eran a veces muy sencillos de alcanzar y en otras imposibles. En 1957, por ejemplo, los objetivos para acero y carbón fueron rebasados 69.5 y 184.2%, respectivamente, mientras que los de petróleo y fibra de algodón se quedaron cortos por 12.5 y 2.4%, también respectivamente (Yusuf et al. 2006). Las empresas se concentraban en los objetivos de producción por sobre los financieros y de provisión de insumos, tanto por la incoherencia entre ellos como porque las consecuencias de no cumplir con ellos eran mucho menores que el incumplimiento del plan de producción.

Bajo socialismo de mercado, son permitidos los mercados para bienes de consumo, pero los medios de producción son propiedad del Estado. El planificador central dirige a los administradores de todas las empresas estatales a maximizar la ganancia para ciertos precios y reportarla a él. Después el planificador ajusta los precios de acuerdo al exceso de demanda hasta que la oferta la ecualiza y se crea un balance. Los que apoyan este socialismo de mercado creen que de esta manera los recursos se distribuyen con más orden o justicia social⁵⁵.

A lo anterior se le agregó que dada la noción de que el crecimiento económico no era considerado un valor importante, era perfectamente aceptable para el régimen la idea de monopolizar las actividades económicas del país. En 1950 el PCC introdujo el concepto de desarrollo y liberó una parte de la fuerza laboral agrícola. Este fue el objetivo del *Gran Salto Adelante*, pero sus consecuencias fueron devastadoras.

El régimen se percató de este fallo en la Conferencia de Lushan en 1959 y asumió la importancia del materialismo como vehículo para alcanzar el ideal comunista. La falla de la campaña fue una señal de alerta sobre la posible falla del comunismo en China. Para mantener la confianza en el comunismo, se requería entonces algún grado de éxito en las políticas de desarrollo.

Entonces, el *Gran Salto Adelante* impulsó el debate sobre el significado del desarrollo proporcionado (*anbili fazhan*). Los académicos chinos tocaron el

⁵⁵ Hayek (1988) y Friedman (1962) no están de acuerdo con este postulado. De acuerdo a ellos, no existe tal incentivo para balancear oferta y demanda, y los administradores de las empresas no tienen el incentivo de maximizar ganancias que no son para ellos, bajo la ausencia de derechos de propiedad bien definidos. De acuerdo a Kornai (1980, 1992), como las empresas estatales no tienen restricciones presupuestales duras, los administradores no sienten ninguna obligación de maximizar las ganancias y no responden a los cambios de precio. Por tanto, el desequilibrio se vuelve crónico y la distribución de recursos se distorsiona.

tema en 1959, sosteniendo que el desarrollo proporcionado era una precondition para un desarrollo de alta velocidad, pero proporcionalidad no es lo mismo que costo de oportunidad. Sin embargo esas demandas eran la respuesta ideológica y política a distorsiones en las decisiones de inversión y por lo tanto eran demandas de utilización y disposición de recursos (Shih 1995). Esta reubicación de recursos requeriría el cálculo de costos y beneficios, llevando la discusión a la noción del costo de oportunidad.

Para poder establecer los fundamentos del costo de oportunidad en el entorno chino, Li Yining –un conocido reformador económico- decía que debía ser el mercado quien determinara los precios. El mercado y el plan económico central eran componentes de lo que él llamaba *un mecanismo económico dual*⁵⁶.

3.2.1 Discusión en los círculos reformadores del rol del Estado en la economía

En los 80, existía un debate fuerte sobre el rol que debería tener el Estado en la economía. Stiglitz (1988) distinguía entre el rol del gobierno en la producción y en el consumo, por lo que decía que habría que preguntarse ¿cómo son producidos los bienes? por un lado y ¿qué se produce? por el otro.

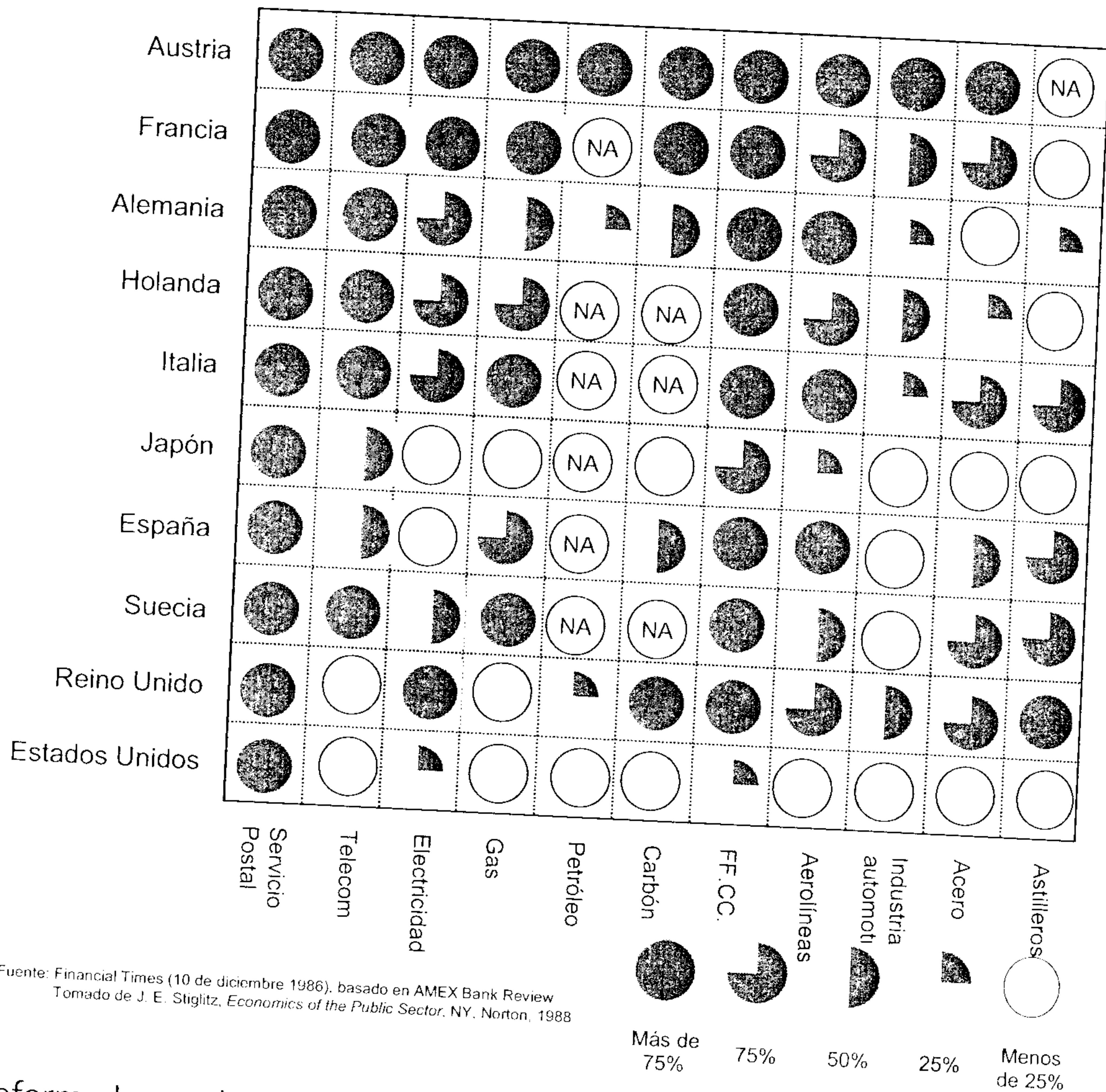
El gobierno afecta la producción privada y está directamente involucrado en la producción de bienes y servicios. Afecta la producción a través del esquema legal y los mecanismos regulatorios, a través de subsidios directos e indirectos, con actividades crediticias de apoyo a los productores –ya sea con préstamos o con garantías- y a través de servicios proveídos directamente por el Estado. Existe una coexistencia, entonces, entre el sector público y el sector privado.

Como se puede apreciar en la siguiente gráfica, los gobiernos de varios países a mediados de los 80 no eran ajenos a participar en la economía. El gobierno producía bienes que eran consumidos por el sector privado –como los servicios del ferrocarril-, y compraba insumos del sector privado que se consumían públicamente –como equipo militar-. Sin embargo, en estos países, las formas de propiedad se concentraban en tres tipos: empresa pública, empresa privada, o empresas conjuntas entre entidades públicas y privadas.

El contexto económico en el cual operaban estos países –una certidumbre moderada y políticas económicas constantes-, más la influencia de sus instituciones –arraigadas ya en mucho tiempo- no les forzaba a encontrar innovadoras maneras de conseguir mayor desempeño económico. No fue el caso de China.

⁵⁶ Este pensamiento es el fundamento ideológico preliminar al establecimiento del sistema de dos niveles –*two-track system*- en la economía china.

Gráfico 10. Niveles de propiedad pública en distintas industrias de varios países, a mediados de los 80.



Los reformadores chinos no eran ajenos a la idea de que distintas reglas institucionales producirían distintos incentivos para emprender nuevos negocios, adquirir conocimiento y para aprender con la experimentación. Ellos sabían que las reglas no sólo determinarían los tipos de actividad económica que serán las más viables y rentables, sino la eficiencia de la estructura interna de las empresas y organización, vía las reglas que regulan la entrada al mercado, sus estructuras de gobernabilidad, formas de propiedad y su flexibilidad.

Sin ninguna obligación externa, el régimen descentralizó el ámbito financiero, dejando que el incipiente mercado reflejara el cambio en la lógica de la economía política. Esta separación de facto de la economía y la política, a través de una nueva teoría de descentralización y renuncia, se conoció como *fangquan rangli*.

Fangquan rangli fue el eslogan para la macroeconomía socialista desde los 80. *Fangquan* se refiere a la descentralización fiscal y *rangli* a la posibilidad para la gente de recibir ganancias por su actividad económica. Un texto publicado en aquel entonces por la Escuela del Partido Central del PCC (*Zhonggong zhongyang dangxiao*) detalla al menos cuatro fundamentos necesarios para el éxito de esta política: un equilibrio entre oferta y demanda agregada, tomando en cuenta factores como la inflación, balances sectoriales y balances de divisas; segundo, el gobierno como promotor de nuevas fuerzas productivas y un crecimiento constante; tercero, el gobierno como impulsor de la eficiencia global de la economía; y finalmente, el gobierno como garante de la posibilidad de que la gente aumente sus niveles de ingreso y de vida. (Shih 1995)

El discurso reinante en los círculos reformadores era que la nueva filosofía permitiera que en *un período determinado de tiempo, sea el Estado quien mantenga el control directo sobre una pequeña cantidad de proyectos, industrias especializadas y valiosos pero escasos bienes* (Shih 1995). Las actividades de tutela del gobierno serían de ahora en adelante sugerencias no obligatorias.

La discusión académica china, preocupada por los efectos negativos de esta renuncia deliberada del gobierno a planificar la economía, enfocaba su atención en la *conciencia socialista* de los factores económicos.

Aseguraban que si bien los planes económicos del gobierno ya no deberían de obligar a los actores económicos de manera legal, administrativa o política, sí deberían moldear sus preferencias y valores. Por otro lado, el PCC motivaba a las empresas a inculcar un sentido de *deber socialista* a sus trabajadores, de manera que todos los proyectos buscaran satisfacer los intereses colectivos de largo plazo.

Para preservar el socialismo, decían los académicos y el gobierno, los planificadores deberían realzar la conciencia socialista y garantizar que las empresas tengan un punto de vista acorde a esa conciencia. La idea fue internalizar en la empresa el concepto estatal de interés colectivo mientras tomaba decisiones de inversión y ganancias. Esto fue llamado por los académicos chinos como el principio de *conciencia en sí mismo* (*zijue yuanze*).

Toda esta filosofía finalmente pudo permear todos los estratos del sistema político y económico chino debido a un elemento crucial: existían numerosos canales legislativos, judiciales y administrativos mediante el cual los planificadores podían involucrarse con las iniciativas de reforma. Usualmente se convencían de los programas y las recomendaciones oficiales y esta preferencia clara se hacía cumplir entre sus unidades administrativas y económicas sin mucha resistencia. Si bien estos métodos violaban la integridad

del mercado, la disponibilidad de estos recursos fue la esencia del socialismo de mercado. (Shih 1995)

3.2.2 Las reformas incrementales

A principios de los 80, entre el desorden macroeconómico y la poca eficiencia de las SOEs –*State Owned Enterprises* o empresas estatales- en el ámbito urbano, se inició un debate entre economía planificada y regulación de mercado entre los líderes que manejaban la economía china, por un lado; y académicos y economistas por el otro. Los primeros apoyaban el ajuste de la planeación para mantener su posición dominante. Los economistas y académicos, sin embargo, pensaban lo contrario. Ellos creían que las dificultades no eran debido a las reformas orientadas al mercado, sino a la manera en que fueron desplegadas. Cuando las reformas para incrementar la autonomía al sector estatal se estancaron, el gobierno liderado por Deng Xiaoping modificó el foco de la reforma del sector estatal urbano al rural no estatal.

El hecho que marcó la diferencia fue la eliminación de la prohibición a los agricultores individuales de contratar su cuota de producción. En septiembre de 1980, el CCPCC dio libertad a cada agricultor para manejar el sistema de contratación (*jiating chengbao jingyingzhi*) a su libre albedrío. En dos años, este sistema de parcela familiar sustituyó al sistema de comunas con una propiedad tripartita por un conjunto de equipos individuales de producción. Paulatinamente comenzaron a aparecer empresas de propiedad colectiva en zonas rurales –EPAs- que satisfacían necesidades básicas de consumo, a un ritmo de crecimiento inesperado: sólo de 1978 a 1988, el número de trabajadores rurales en EPAs colectivas o individuales alcanzó 100 millones de personas. (Wu 2005)

El establecimiento de las primeras políticas públicas reformadoras no se gestó con celeridad ni con cambios radicales, sino en un proceso cauteloso y lento, como si se navegara en un río de rocas (Shiry 1994). Conscientes del riesgo político que significaba enfrentar a los planificadores centrales, autoridades comerciales y a los burócratas industriales, los reformadores les permitieron retener muchas de sus facultades, mientras los circunscribían en nuevas formas de hacer negocios.

El sector de mercado se expandiría gradualmente mientras seguía funcionando el sector estatal. El libre mercado tuvo su aparición en China en 1979, cuando a las empresas estatales se les permitió vender su producción marginal a precios de mercados y algunas empresas no estatales aparecieron en el mapa económico. Los altos precios del sector de mercado fueron un incentivo

poderoso para que los administradores entraran al plan de reformas y que entonces ellos mismos presionaran para bajar las cuotas de producción controlada y aumentar la producción para el libre mercado. Por otro lado, a las pocas empresas que se les permitía exportar, la introducción de las reformas les permitía quedarse con una cantidad de las divisas que percibían, creando fuertes incentivos para que pidieran más derechos de exportación y una porción más grande de las divisas.

Estimulados por estos incentivos, la economía comenzó a crecer rápidamente y los actores económicos comenzaron a depender menos de la economía centralizada y gravitaban hacia la economía abierta. Esta estrategia de *permitir que la economía crezca por sobre el plan* fue muy exitosa económica y políticamente, aunque esta economía de dos niveles debilitó la capacidad macroeconómica del gobierno para manejar los ciclos de inversión y produjo mucha corrupción.⁵⁷

Un elemento primordial de este gradualismo en las reformas fueron los grandes subsidios a la industria pesada estatal, que de otra forma hubiera utilizado su peso específico para detener el proceso reformador. Un ejemplo de esto es el contrato especial otorgado en 1985 a los ministerios del carbón, hierro y acero, petroquímica, ferrocarriles y militar. Se les otorgaron derecho para vender su producción marginal a precios fijados por ellos y además un cierto nivel de ganancias retenidas e inversión estatal, a cambio de proveer al mercado de ciertos productos específicos.

Los reformadores inicialmente trataron de promover un crecimiento económico balanceado al invertir recursos en la agricultura y la industria ligera en 1980-81. El golpe a la industria pesada fue tan severo que sus representantes comenzaron a generar mucho ruido político, de manera que se dio reversa a la política en 1982.

Paradójicamente, los responsables del gran incremento en los niveles de crecimiento y exportaciones fueron tiempo después precisamente la agricultura y la industria ligera –intensivas de mano de obra– pero la política central de inversión todavía favorecería a la industria pesada.

La introducción gradual de las reformas y los grandes subsidios a la industria pesada fueron las únicas alternativas políticas viables para comenzar el proceso

⁵⁷ El economista reformador Jinglian Wu argumentaba que la transición gradual a la economía de mercado produjo mucha corrupción en China. Estimaba que la aplicación de la política del sistema de dos niveles para precios de *commodities*, tipos de cambio y tasas crediticias de interés, aumentó los costos de transacción en 20-25% del PIB en 1981-1988. (Wei Ling, *Interview with Wu Jinglian: It is Necessary to Pay Attention to Corrupt Practices amid 'Business Fever'*, Jingjii Ribao, 6 Abril 1993).

de reformas en China. Cualquier otro camino hubiera hecho que las poderosas agencias de planeación, comercio, finanzas e industria, vetaran el proceso.

Por otra parte, la descentralización fiscal de 1980 pareció ser una medida muy exitosa para los líderes en su intento de lograr apoyo para las reformas. Una vez que las autoridades locales percibieron la ventaja de expandir su base fiscal al incentivar las actividades industriales en su área de influencia, apoyaron más reformas que pudieran contribuir al desarrollo de la industria local.

Otra característica contextual del proceso de reformas, fue la de –en lugar de crear reglas estándar para ser aplicadas uniformemente para todas las agencias gubernamentales, ministerios o empresas estatales- diseñar esquemas y arreglos *ad hoc* para cada unidad económica. Este selectivismo en las reformas incentivó a los líderes comunistas a granjearse del apoyo de sus subordinados, en su lucha por más poder político dentro del gobierno o el PCC.

Se implementaron programas experimentales de desarrollo económico en ciertas provincias, ciudades, ministerios y empresas estatales, que les daban acceso al jugoso sector de altos precios del mercado libre. Estas unidades económicas eran apoyadas con trato preferencial como materias primas baratas, electricidad y créditos. La directriz era que ningún experimento fallara. Cuando otras autoridades percibían los beneficios del experimento, clamaban por ser parte del experimento.

Para ser claros, las autoridades vendían contratos a cambio de sobornos o apoyo político.⁵⁸ Esta fórmula del selectivismo en los contratos creó una demanda burocrática para escasas oportunidades de reforma.

Fue de aquí en adelante que China se alejó del modelo soviético y de Europa del Este, quienes se concentraron más en reformar las SOEs existentes y no profundizar otras reformas del sector estatal, a diferencia de China que adicionó al mercado estatal un apéndice no-estatal. La estrategia china consistía de ahora en adelante en crecer *fuera del sistema, sin descuidar el sistema*.

Esta reforma *fuera del sistema* tuvo tres grandes ventajas: 1) el impacto a nivel local del vigoroso desarrollo de empresas rurales convencía a los gobiernos regionales a seguir apoyando las reformas; 2) el empleo en el sector no-estatal liberaba presión a los efectos secundarios nocivos de otras reformas, generando estabilidad política; y 3) el efecto de competencia del sector no-estatal impulsaba los cambios en el sector estatal.

⁵⁸ Ling 1993

En resumen, el gradualismo, la descentralización administrativa y el selectivismo en los contratos sustentaron en parte las reformas económicas chinas en un período de tres décadas. Las autoridades comunistas en todos los niveles retuvieron sus prerrogativas mientras obtenían nuevas oportunidades de beneficios políticos y personales.

3.3 APARICIÓN DE LAS EMPRESAS MINYING Y SU EVOLUCIÓN

Las predecesoras de las EPAs fueron las *empresas comunales y de brigada*, y operaban bajo el principio de *los tres locales*: obtener materia prima local, procesarla localmente y vender los productos terminados en la localidad, confinando sus operaciones a su espacio geográfico inmediato. Por estas características, las empresas comunales y de brigada pertenecían a la economía natural tradicional, de acuerdo a la teoría de la economía del desarrollo.

Por el contrario, las EPAs se originaron y desarrollaron cuando el sistema de contratos ya estaba aplicado, por lo que comulgaron inmediatamente con el principio de desarrollar mercados alternos al estatal.

Durante la etapa del *Gran Salto Adelante* de 1958 y la descentralización de 1970, las comunas populares se dedicaban usualmente a la producción y reparación de maquinaria agrícola, así como a la fabricación de productos de primera necesidad. De manera general, estas empresas redujeron la presión hacia las empresas urbanas y sus empleos, por lo que no se buscó modificarlas en ningún sentido en etapas posteriores.

Sin embargo, las EPAs junto con el sistema de contratos individuales, permitieron un desarrollo más amplio del sector rural al motivar a los agricultores a utilizar la producción excedente del plan como medio de inversión para emprendimientos no-agrícolas. Esto a su vez generó un mercado local para productos básicos de consumo e incrementó sensiblemente sus condiciones de vida.

El desarrollo de estas EPAs se dio de dos maneras distintas, siendo el factor decisivo su localización geográfica. En las zonas internas las EPAs estaban dispersas y con su fuerza laboral condicionada a los tiempos agrícolas de cultivo y cosecha. De esta manera, aunque temporalmente, los agricultores *dejaban la granja pero no su villa, y entraban a la fábrica, pero no a la ciudad*. En las zonas costeras, en cambio, las EPAs estaban fuertemente ligadas a los planes gubernamentales locales de promoción industrial, tanto para efectos de desarrollo económico y exportación, como para posicionamiento político.

Ambas posiciones tuvieron beneficios, ya que por un lado la industria rural absorbía fuerza laboral que no hubiera podido ser adoptada por las zonas urbanas, mientras que los gobiernos locales de las zonas costeras fueron guiando el desarrollo de EPAs cada vez más grandes y complejas que se convertirían después en el motor del crecimiento exportador y en la base industrial y de alta tecnología del país.

3.3.1 Diseñando el nuevo sistema de derechos de propiedad

El paradigma general para la creación de un nuevo sistema empresarial en China se puede sintetizar en la siguiente fórmula: *Una tarea central, dos separaciones, tres mecanismos y cuatro modelos*. (Shangquan y Fulin 1997)

La tarea central del proceso chino de reformas empresariales fue el de definir claramente el estatus legal de las empresas como participantes en asuntos civiles y mercados en creciente competencia. Por un lado las empresas deberían ser entidades legales con poderes cívicos y responsabilidades ante la ley. Por el otro, deberían dotarse de derechos de propiedad e intereses económicos independientes, de la habilidad de operar independientemente, así como de la capacidad de asumir responsabilidad de sus pérdidas y ganancias. Este fue el núcleo conceptual del proceso de reestructuración en China.

Para lograr esta tarea central, fue necesario efectuar dos separaciones: la separación de la administración gubernamental de la administración empresarial; y la separación de las responsabilidades sociales de las empresas. La clave para la separación de la administración gobierno-empresa se basó en hallar soluciones a los problemas de control, administración y supervisión, principalmente a través de derechos de propiedad más claros. Por otro lado, la clave de la separación sociedad-empresa radicaba en liberar a las empresas de su función social y encontrar nuevas formas de relación entre ambos ámbitos.

Sin embargo, para que funcionaran estas separaciones, fue necesario establecer tres grandes mecanismos de estimulación y restricción: Dentro de la empresa, del mercado y la macroeconomía:

1. Mecanismos de estimulación y restricción dentro de la empresa: se refieren básicamente a los esquemas de riesgos y ganancias entre inversionistas, administradores y empleados, de manera que se mantenga la cooperación.
2. Mecanismos de estimulación y restricción del mercado: para hacer más competitivas las empresas.
3. Mecanismos de estimulación y restricción a nivel macroeconómico: para crear condiciones de competencia y competitividad entre las empresas.

